



関西学院大学リポジトリ

Kwansei Gakuin University Repository

## <企画論文>北海道市町村と中札内村の経済と財政

著者	小西 砂千夫
雑誌名	産研論集
号	46
ページ	1-11
発行年	2019-03-23
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10236/00027721">http://hdl.handle.net/10236/00027721</a>

## 北海道市町村と中札内村の経済と財政

小 西 砂千夫

関西学院大学産研叢書の1冊として『「むらの魅力」の経済学—北海道の代表的風景・中札内村の研究』（日本評論社、2009年、以下、旧著と呼ぶ）が発刊され、10年が経過しようとしている。編者の山本栄一教授は、残念ながら鬼籍に入られたが、旧著に書かれた中札内村の姿は、少なくとも表面的には何も変わっていない。本書を企画したきっかけは筆者と中札内村役場との人間関係によるところが大きい。その関係は、幸いにも継続されている。ただし、中札内村では、役場でも農家でも、微妙に担い手が変わっており、そこで行われている営みが少しずつかたちを変えながら引き継がれている。本論では、この10年間の動向を振り返りながら、北海道全体の動きと中札内村のいまを点描することとする。

### 1. 10年間の経済・財政政策の動向

リーマンショックは平成20年の秋である。それはようやく低迷期から脱出しようとしていた日本経済を直撃するショックであった。総務省『労働力調査』によれば、完全失業率は、バブルの余韻の残る平成5年では2.5%であったが、その後は、世紀が変わる頃まで一本調子で上昇し、平成14年には過去最悪の5.4%に達した。日本経済はバブル崩壊後の金融危機に襲われ、いまとなつては、アメリカなどからは間違った経済政策という意味で教訓とされているが、平成13年に発足した小泉政権の下で構造改革に突き進むこととなる。

小泉政権は、平成18年までの5年半継続され、政権前半は日経平均株価が1万円を切って低迷するなどの不況に見舞われたが、後半になってようやく景気は緩やかながら持続的上昇局面に転じた。しかし、リーマンショックによって、再び世界同時株安などの不況の波が押し寄せ、日本経済

は打撃を受けた。もっとも、そのときには、拡張的なマクロ経済政策を行ったこともあって、比較的短期間で落ち着かせることができた。その間、リーマンショック直前の平成19年には3.9%まで回復していた失業率は、再び跳ね上がり、平成21、22年は同率の5.1%となっている。その後は段階的に回復し、第2次安倍政権になって以降は、一時的に景気の後退局面を経験するものの、平成30年までは、景気の持続的回復が続いている。その結果、失業率は、段階的に低下し始め、平成29年に2.8%となった。それは平成5年以来の実に24年ぶりの低水準である。

失業率の低下の原因は、景気の回復もあるが、人口減少社会の進展で労働力人口の減少が進み、構造改革の時代に不必要なほどに過度の人員整理をしたことなどが効いて、人手不足の状況に陥っていることが大きい。構造改革の時代がもたらしたものは、不良債権の整理など、いくつか特筆すべき点はあるが、マクロ経済としては、デフレマインドを経済全体に浸透させたという弊害がある。企業の人員整理が進んだ結果としての非正規職の増加によって、所得格差が拡大したことも、大きな社会的問題を引き起こした。平成6年に3,805万人の正規職は、その後、減少傾向が続く、26年には3,288万人になり、それを底として若干増加に転じている。一方、非正規職は、平成6年に917万人であったが、こちらは直近まで増加しており、29年には2,036万人になっている（雇用者数の統計値は、いずれも厚生労働省のホームページの「政策」欄の「正社員転換・待遇改善に向けた取組」に掲載された資料による）。近年では、正規・非正規職の不当な格差の解消が大きな政策課題とされている。

そのような経済の動向に対して、財政政策では

どのように展開されてきたのか、地方財政を中心に振り返ってみる。地方財政計画の規模は、平成13年度まで毎年度増加してきた。一方、国の一般会計予算（当初予算）は、平成に入ってから7、13、14、18、24年度に前年度よりも減額となっている。一方、地方財政計画は平成14年度から24年度まで、20年度と23年度を除いて減少の一途を辿り、その規模は13年度の89兆3,071億円から24年度には81兆8,647億円まで減少している。地方財政計画は当初予算ベースであり、補正予算で経済対策が実施された年度もあるので、そこから一方的にデフレ政策が展開されたという見方ができるわけではないが、基調としては抑制的な財政政策が継続されてきた。地方財政計画は、平成25年度からは反転し、26年度には社会保障・税一体改革が実施されたことなどもあって、30年度には86兆8,973億円まで計画額を伸ばしている。

地方財政に関していえば、小泉構造改革のなかで実施された、いわゆる平成16年度地方財政ショックは大きな影響を後年までもたらすこととなった。その結果、投資的経費は激減し、人件費も聖域化されずに地方公務員の定員削減と給与水準の引き下げ、手当での廃止などが行われ、市町村合併に背中を押す遠因ともなった。その後、第1次安倍内閣による平成19年度予算までは、地方財源の圧縮が続いている。そのような動きが段階的に緩和されるのは、福田康夫内閣からである。

平成21年度予算は麻生総理の下で編成された。前年のリーマンショックを受けて、拡張的な財政政策を行うことが方針となった。そこで、地方交付税の1兆円の増額も実現している。さらには、平成22年度は政権交代によって、地方に対する配慮が重視され、地方財政計画の実質的な積み増しが実現し、ここで地方財政ショックで受けた地方財源の圧縮の一部を復元できた。しかし、リーマンショック後の国税・地方税収入の悪化が進む状況であっただけに、国と地方を通じた財政赤字の規模は、この時期、最悪の状況にあり、平成22年の財政運営戦略以来、地方の一般財源の総額にキャップをかぶせる方針がセットされた。その方針は、自公政権復帰後も、基本的に継続され、地方の一般財源総額実質同水準ルールと呼ばれてい

る。

このように、旧著以来の10年間の動きとしては、リーマンショック後の地方財源の一部回復と社会保障・税一体改革が重要であるが、そのほかにも並行して実施された、さまざまな注目すべき改革がある。1つは、平成20年度決算から本格適用となった自治体財政健全化法である。同法は、旧法と比較して、一般会計のみならず特別会計や公営企業会計のほか、第三セクター等の抱える赤字や負債のうち、一般会計等で財政負担が想定される額を勘案するものであり、その導入はすなわち、第三セクター等の破綻処理の推進を意味する。自治体財政健全化法によるそれらがもたらす財政負担の開示を契機に、第三セクター等改革推進債による実質的な破綻処理が進められた。

給与関係経費の圧縮は、各種手当での整理などにもよったが、職員数の圧縮によって行われている。地方財政計画における職員数の計画人員は、平成15年度を100とすると、30年度には93程度であり、警察官や義務教育教職員などを除く、人員数でもっとも多いその他の一般職員は85程度と、15年間で15%も圧縮されている。正規職員の圧縮は、非常勤職員の増加をもたらししたが、平成32年度から開始される会計年度任用職員によって、その対応に追われる結果となっている。投資的経費の圧縮は、公共施設等の総合管理という重い課題をもたらししている。地方公営企業の施設の更新についても同様である。

その一方で、地方自治体には地方交付税の算定などで厳しい注文がつけられている。たとえば、地方交付税の算定におけるトップランナー方式の導入である。あるいは地方交付税の算定において成果を反映させる方向での見直しである。地方創生が打ち出されたが、地方の財源を増やして、事業の進捗を高めるという方向ではない。そのなかで、社会保障改革や人づくり改革などで子育て支援を進めるなどの政策は、将来につながる政策といえる。

この10年間で、人口減少社会の進展が浸透したことは悪いことではないが、地方財源の先細り感があまりに強く印象づけられて、地方行政は、後始末の改革が多く、全体としてダイナミックな

動きに欠けている。どちらかといえばデフレマインドに必要以上にとらわれている印象がある。経済の拡大局面が続くと、東京一人勝ちの状況がいよいよ明確になっている。そうした状況を打開する新しい動きに期待したいが、足下の状況ではその材料に乏しいといわざるを得ない。

## 2. 北海道の経済と人口および財政

地域経済に格差がある場合、好況時には経済力の強い大都市がまず潤い、経済力の弱い地域にその影響が及ぶにはタイムラグが大きい反面、不況時に真っ先に影響が出るのが、経済力の弱い地域であるといわれる。

『労働力調査（基本集計）』（平成29年速報、総務省統計局）によると、リーマンショック後、平成22年頃から直近にかけて、地域別にみるとほとんどの地域で就業率が上昇しているが、北海道と四国は回復が遅れている。平成29年では、南関東と東海では就業率が60%を超えているが、北海道は54%を超えた程度であり、全国最低の水準である。失業率でみると、どの地域も近年では低下しているが、その地域格差は大きい。北海道は、沖縄県に次ぐ高さであり、最低の南関東などとは1%程度の違いがある。かつては、失業率では東北地方が北海道を上回っていた時期があったが、東日本大震災以降は東北地方が下回っている。こ

のように、失業や雇用の動きに象徴されるように、北海道は、経済的には苦しい状況にある。

図1は、1人あたりの道民所得の推移を、全国平均である1人あたりの国民所得と比較したものである。平成20～26年度の間に、1人あたりの道民所得は240～260万円の範囲で推移している。1人あたりの国民所得は、すべての年度で、道民所得を上回っており、その割合はおおむね9割程度で変動が少ない。

北海道は、47都道府県のなかで、面積では当然1位であり、割合で32%を占めている。人口でみても、全国8位の580万人である。近年では、稲作が盛んになっており、稲の作付面積で全国2位、肉牛の飼養頭数や牛乳（生乳）の生産量では全国1位であるなど、農林水産業では圧倒的なシェアを誇っている。しかしながら、所得は伸び悩んでおり、人口減少についても、他の過疎地域同様に、厳しい状況にある。

人口減少社会にあって、北海道でも人口減少が進んでいる。平成24年1月1日現在から29年1月1日現在までの住民基本台帳人口の増減率では、北海道は-1.89%、47都道府県中31位と下位グループに属している。

図2は、平成21年3月～30年1月における市町村別の人口増加率とその内数である外国人登録数の比率を示している（左図の点線で囲んだ部分

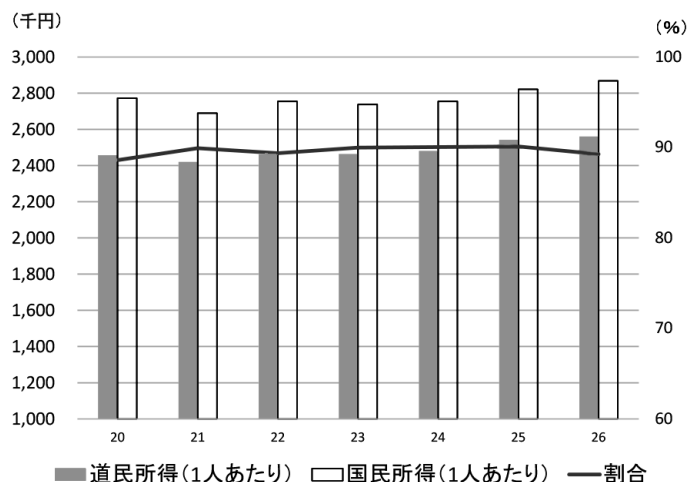


図1 1人あたり道民所得の推移

出所)『北海道統計書』各年度版より作成

を拡大したのが右図である)。179 市町村のうち、人口減少団体は実に 168 団体に及んでいる。この期間で、道内でもっとも人口増加率の高い市町村は、左図で示したように、占冠村の 15.17% 増、次いでニセコ町の 11.34% 増である。この両団体では外国人登録比率がそれぞれ 22.69%、8.28% と突出して高いことがわかる。どちらも観光地として名高い市町村である。ニセコ町の周辺では、倶知安町、赤井川村、留寿都村も人口増であり、いずれも外国人登録比率が高い。その一方で、外国人登録比率が高いわけではないのに、人口増であるのは旭川周辺の東神楽町と、右図で示した札幌市と札幌市の通勤圏に属する千歳市と恵庭市、帯広市周辺の音更町である（東川町は外国人登録比率も高いが、旭川市周辺団体でもある）。

したがって、北海道で人口増である市町村は、有数の観光地であって外国人登録がきわめて大きい団体であるか、札幌市およびその通勤圏、旭川市と帯広市の周辺に限られている。後に取り扱う中札内村は帯広市周辺であり、人口減ではあるが、減少率は－1.15%であり、人口増の11市町村に続く道内15位である。

一方、外国人登録比率が高くても、人口減少の市町村もある。図2の右図で、雄武町、猿払村は、いずれも道北に位置する酪農を中心とする自治体

である。道内で、もっとも人口減少率が高いのは空知の旧産炭地である歌志内市（－28.39%）と夕張市（－28.12%）、上砂川町（－24.81%）である。いずれも外国人登録比率はそれほど高くはない。夕張市の場合には、自治体財政健全化法の財政再生団体であることも人口減少を後押しした可能性はある。左図から読み取れることは、外国人登録比率が高いことは、人口減を食い止めるほどではないにしても、抑止する効果は認められることである。

図3は、振興局（総合振興局を含む）ごとに、人口増減率と外国人登録率の分布をみたものである。そこでは、外国人登録比率は人口増減に与える影響はあるものの、それが高い後志、宗谷、根室、日高、留萌などでも人口減少の状況にあることから、その程度は限定的であることを示している。道内では、札幌市とその周辺を含む石狩のみが人口増であり、札幌一人勝ちの状況を示している。そのなかにあって、中心都市である帯広市の人口減少率が $-0.52\%$ と、旭川市の $-4.05\%$ 、函館市の $-7.86\%$ に比べて相対的に低く、中札内村を含む十勝の人口が、減少ではあるものの、石狩に次ぐ水準であることは注目される。十勝総合振興局管内は、道内でもっとも農業生産力のある地域であり、それが人口減少を食い止めていると考

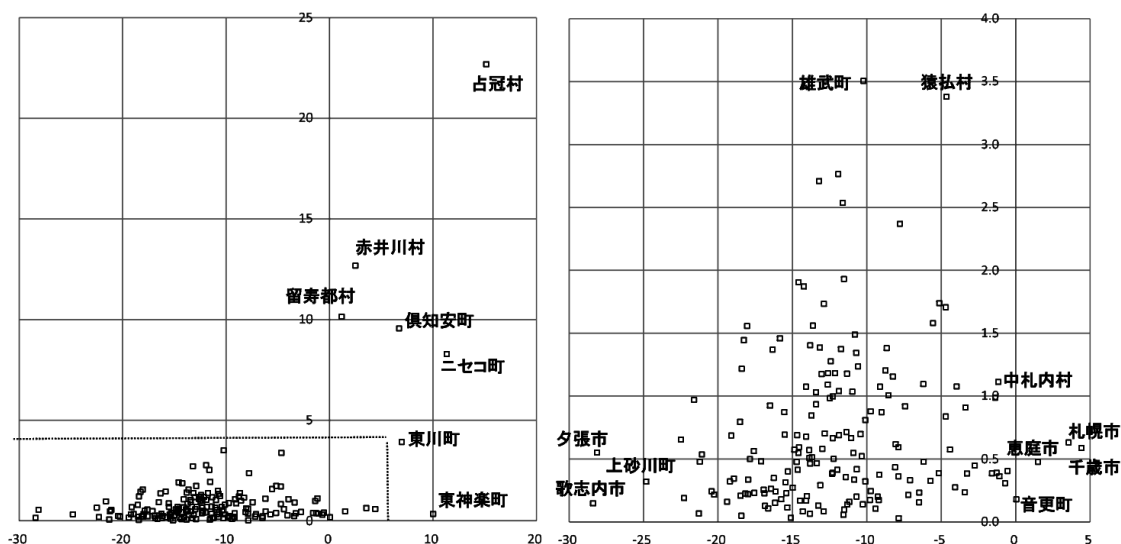


図2 市町村別の人口増加率（横軸、%、平成21年3月～30年1月）と外国人登録比率（縦軸）

えられる。

ここで、北海道の財政状況について言及する（道内市町村の財政状況については第4節）。北海道の財政状況は、47都道府県のなかでの相対比較では振るわないことで知られている。財政指標の1つである将来負担比率は、平成23年度で334.8%であったが、28年度にはやや下がったものの315.7%で推移している。全県の単純平均では、同時期に214.9%から186.2%に下がっていることと比較すると、指標としては当然悪い。順位では、いずれの年度でも兵庫県に次ぐワースト2位である。将来負担比率は、実質的な債務の重さを量る指標であるので、それが全国平均値に比べて100ポイント以上高いということは、平均的な県に比べて標準財政規模と同額分の実質債務が残っていることを意味している。兵庫県では、阪神・淡路大震災の影響があるといえるが、北海道では慢性的な財源不足に泣いている状況であるといえる。その場合、歳出構造に無理があるのか、それとも歳入面で制度的な不利があるのか、あるいはその両方であるのか。前者については北海道の置かれた自然的な環境や産業の構造から生じる財政需要が大きいこと、後者については、近年の地方交付税の算定では、結果的に面積の広い県の基準財政

需要額が伸びない構造になっているので、財源不足が生じやすいことが考えられる。いずれにしても、北海道の財政難の構造は、経済や人口の構造と同様に、深刻な状況にある。

### 3. 市町村合併から2040年問題へ

平成11年の地方分権改革一括法において合併特例法が改正され、それまでの障害除去を趣旨とする内容から推進に方向を転じ、平成の合併が始まった。当初は、それほどペースは上がらなかったが、平成16年地方財政ショックを契機に、次第に合併が進む状況となった。もっとも、西高東低といわれたように、西日本を中心に合併が進み、県によって進捗は相当異なっていた。北海道は、比較的合併が進まなかった部類に属している。平成11年3月末に、市町村数は212であったが、22年3月末に179になり、それ以降は変わっていない。

北海道が取りまとめた「北海道の合併市町村」（平成22年3月）では、道内市町村の人口規模では、その65.4%が人口1万人未満であって、全国の人口1万人未満市町村の4分の1以上にあたる（市町村は全国で1,700ほどであるので、北海道内はその1割程度）。その結果、平均人口でみると、

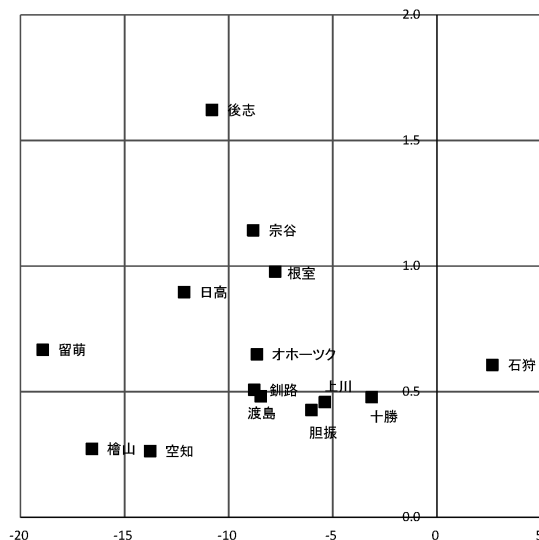


図3 振興局別の人口増減率（横軸、%、平成21年3月～30年1月）と外国人登録比率（縦軸）



道内市町村の平均人口 31,439 人（平成 17 年国勢調査による）は、全国市町村の平均人口 69,026 人の 2 分の 1 以下に相当する。一方で、道内市町村の平均面積 438km<sup>2</sup>は、全国市町村の平均面積 215 km<sup>2</sup>の約 2 倍である。

合併を選択した理由としては、「合併を選択した理由は、直面する財政危機への対応よりも、将来に向けた行政体制の充実・強化や行政サービスの維持・向上」であると総括している。その理由として、「地方分権時代にふさわしい基礎自治体としての行政体制の充実・強化を図るため」「効率的・効果的な行財政運営により、行政サービスを維持・向上するため」「将来に向けた財政基盤を確立するため」を選択した市町村数がそれぞれ 20、19、1 であるのに対して、「直面する財政危機に対応するため」は 3 市町村に止まることもある。

合併の効果のうち、行政体制に関することとしては、「組織の専門化・充実」「専任、専門職員の配置による住民サービスの向上、様々な施策を展開する体制の充実・強化」「民生部門や商工部門の職員の重点的な配置による、住民サービス充実の取組の実施」をあげている。また、職員や職場の変化については、「組織が大きくなったことにより互いに緊張感を持ちながら切磋琢磨したり、業務の執行体制が充実・強化されたことにより、専門性がより高まり、専念して業務を遂行できるようになったなど、モチベーションが向上」「長期固定的な配置から定期的な人事異動が行われたり、より質の高い研修や専門研修の受講の機会が拡大されるなど、適切な人事管理が可能となった」などの効用があげられている。そのほか、合併の効果については財政運営に関する部分など、多様な項目があがっており、合併市町村の課題などについても切り込んでいる。

いずれにしても、北海道では市町村合併はそれほど進まなかった反面で、合併市町村は体制整備の観点で一定のメリットを実感している。市町村合併の趣旨の中心は財政効率化であると受け止められがちであるが、本来は、行政体制の問題である。面積が広いことで連携が難しいとしても、条件不利地域であるからこそ、行政体制基盤強化のためにも自治体間連携は必要である。

高知県や奈良県は、平成の合併は必ずしも進捗が進まなかった県であるが、近年になって、自治体間連携でめざましい成果をあげている。高知県の地域企画支援員制度や奈良県の奈良モデルは、いずれも県あるいは県知事がリーダーシップを取り、垂直連携と水平連携を、多様な分野で総合的に進める考え方である。このようななかたちにとられない連携は、さまざまな県で波及してきている。人口減少時代の到来が強く自覚されたことも、その機運醸成に一役買っている。

それに対して、北海道では、かつての市町村合併についても、現在のポスト市町村合併たる「道と市町村の連携推進」についても、大きな進展がみられない。この 10 年間を振り返ったときに、特に問題を感じるはその点である。そこには、道と市町村および市町村間での信頼関係が、際だって強いわけではないことが背景としてあると考えられる。高知県や奈良県では、最初から信頼関係があったというよりも、新しい仕組みを定着させる努力の経過のなかで、徐々に信頼関係の強化に結びつけていったところがある。北海道でもそれはまさに課題といえるのではないか。

第 32 次地方制度調査会は、2040 年構想の検討を開始している。まさに人口減少社会における行政体制整備のあり方の検討である。高知県や奈良県の取組みは、先駆的事例として位置づけられる。総務省の「自治体戦略 2040 構想研究会」は第 2 次報告において、地方圏における圏域マネジメントの重要性を指摘すると同時に、県と市町村の二層制の柔軟化を求めている。そうした状況にあって、北海道は、全国に先駆けた動きに乏しいことは残念なことである。平成の合併をスルーしたことで安堵し、体制整備のための努力が表面化することなく、ダイナミックな動きに欠いた状態といえば酷であろうか。

#### 4. 基金とふるさと納税を中心とする北海道市町村の財政

それでは、北海道内市町村の財政状況についてどうか。近年では、投資的経費の圧縮が進み、建設地方債の発行額が漸減している。地方債発行額は臨時財政対策債によって大きく落ち込んで

いないが、それを含めても発行額も元利償還額も減少傾向にあり、建設地方債の残高は急減している。その結果、将来負担比率と実質公債費比率は低下している。財政問題の主役は、投資的経費やその延長としての公債費・準公債費から、社会保障給付である経常経費に転換している。

将来の財政負担への懸念が小さくなる一方で、当該年度の経常的収支に関心が移ることで、発生主義的な観点と現金主義会計の違いは相対的に小さくなり、現金収支の動きだけで財政状況が判断できることになる。すなわち、実質収支こそが財政状況を示しているといえる。もっとも、実質収支の黒字は、財政調整基金等の基金造成によって調整が可能であるので、

実質収支＋財政調整基金および実質的にそれと同じ性格を持つ基金の残高

の動きに表れる現金収支をみれば、財政状況がおおむね診断できることになる。もっとも、第三セクター等や宅地造成事業などでなお将来負担を抱えている団体も少数ながら存在するので、将来負担比率に表れた地方債以外の財政負担に注目する必要がある場合もある。また、公営企業である公立病院や下水道事業にかかる財政負担、簡易水道や上水道の更新にかかる財政負担などは、現金収支では捕捉できない財政負担として注意をする必要がある。

近年の市町村の財政については、次のようなシナリオで分析することができる。平成 20 年のリーマンショックのあと、経済対策や地方財政へのてこ入れで地方財源の拡充が図られている。その時点で、市町村では、なお多くの地方債の償還を抱えており、実質公債費比率が高い状態にあった。その一方で、平成 21 年度に設けられた歳出特別枠は、その後、拡充されるとともに、その配分は小規模町村に比較的厚くされた。実質公債費比率が下がってくると、小規模町村に比較的余裕が出たものの、将来の財政不安に備えて、それを予算化して執行することをためらい、基金造成につながることもあった。人口減少社会における歳入の先細り感や、社会保障給付の増加の状況、開発事業に対するリスクを必要以上に感じることもだが、歳出の拡大を招かず、基金の造成につな

がった印象が強い。一種のデフレ病であるといえる。その一方で、歳出特別枠の配当が十分になかった都市部の自治体では、特に地方税収が大きく伸長している一部の都市を除き、一般財源総額実質同水準ルールによって基金はむしろ減少傾向にある。それまで段階的縮小から歳出特別枠の廃止に至ったことで、平成 29 年度の段階で市町村の基金の増加にブレーキがかかったことが、そうした状況を物語っている。

北海道でも基金の増加が著しい市町村は、小規模町村を中心に少なくない。平成 28 年度で、財政調整基金の標準財政規模に対する割合では、不交付団体である泊村の 120.9%は別にしても、歌志内市 98.7%、雄武町 90.1%、上ノ国町 89.6%、滝上町 84.7%、蘭越町 81.3%など、北海道内の上位団体の基金の残高は目を見張るほどである。減債基金や特定目的基金でありながら、実質的に財政調整基金である基金の部分や備考資金組合の積立金の一部にも同様のものがあることを考えれば、道内市町村の基金の増加は著しく、使い方を忘れたデフレ自治体ではないかと危惧される。その一方で、道内有数の都市では、室蘭市 1.0%、釧路市 1.9%、帯広市 2.3%、札幌市 3.0%、北見市 3.5%、函館市 5.1%、旭川市 6.7%と、基金残高の割合は相当程度低く、過少ともいえる水準であることから、郡部との間で大きな差が開いている。

歳出特別枠が始まった時期の財政状況で、公債費の実質的な負担が、特に小規模で財政力の弱い町村の財政を逼迫させたのは次のような構造からである。交付団体の標準財政規模は、普通交付税を前提とすれば次のように書ける。

標準財政規模＝普通交付税＋地方税収

$$\begin{aligned} &= \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入} \\ &\quad \text{額} + \text{基準財政収入額} + \text{留保財源} \\ &= \text{基準財政需要額} + \text{留保財源} \end{aligned}$$

すなわち、標準的財政需要を賄うべき財源は、基準財政需要額に留保財源を加えたものということになる。いいかえれば、基準財政需要額とは、標準的財政需要のうち、特に財源保障するとした部分であって、それから割落とされた財政需要については留保財源で対応するということとなる。留保財源とは、基準財政収入額に算入されない財



源であり、算入を留保した額であるともいえる。

基準財政需要額から割落とされる財源は多様であるが、その代表格は、非算入公債費である。したがって、少なくとも非算入公債費が留保財源を下回っていることが、健全財政の前提条件であるということになる。ところが、財政力指数の低い団体（＝留保財源の小さい団体）では、留保財源はきわめて小さい。したがって、そのような団体では実質公債費比率の天井は相当低いといわざるを得ない。実質公債費比率には、許可団体と協議不要団体の基準となる比率が設定されているが、それとは関係なく、財政力指数によって、団体ごとの上限を設定すべきである。地方税収に乏しい団体が、協議団体に止まる実質公債費比率18%までは、地方債を発行しても問題がないとミスジャッジしてしまうと、留保財源をはるかに上回る非算入公債費を抱えてしまい、財政逼迫の状況に陥ることになりかねない。

図4は、道内市町村について、実質公債費比率と財政力指数の相関を、平成23年度と28年度で比較したものである。全体的に下部に移行し、実質公債費比率がその時期に低下したことを示している。そこでは、市町村ごとに留保財源と非算入公債費を計算して、その大小関係に応じて表示を

変えている。「×」で表示した非算入公債費・準公債費が留保財源を上回っている市町村は、平成23年度の151／179から28年度の114／179に改善されている。その結果、歳出特別枠とも相まって、基金造成の余地が生じたと考えられる。

図5は、平成28年度における実質収支＋財政調整基金（1年間の資金収支）の標準財政規模に対する割合と、23年度から28年度の間にどの程度改善したかを、それぞれ人口規模に相関させたものである。右図で、財政調整基金の規模が縮小した団体もあるが、それは財政状況の悪化を示しているとは必ずしもいえない。庁舎建設などの際に、財政調整基金を取り崩すことがあるからである。1年間の資金収支は、人口に逆相関しており、小規模な団体ほど水準が高く、改善度でも小規模団体の方が改善されている団体が多いことを図5は示している。

一方、北海道内の市町村では、ふるさと納税で多額の寄附金を集めている団体が含まれている。平成28年度で、標準財政規模に対する寄附額が10%を超えているのは16市町村（うち根室市のみが市であり残りは町村）、全体の1割弱であり、少数の自治体に集中しているといえる。図6では、左図で人口規模との相関を示している。対数表示

×：非算入公債費・準公債費＞留保財源    ●：非算入公債費・準公債費＝留保財源    ◇：非算入公債費・準公債費＜留保財源

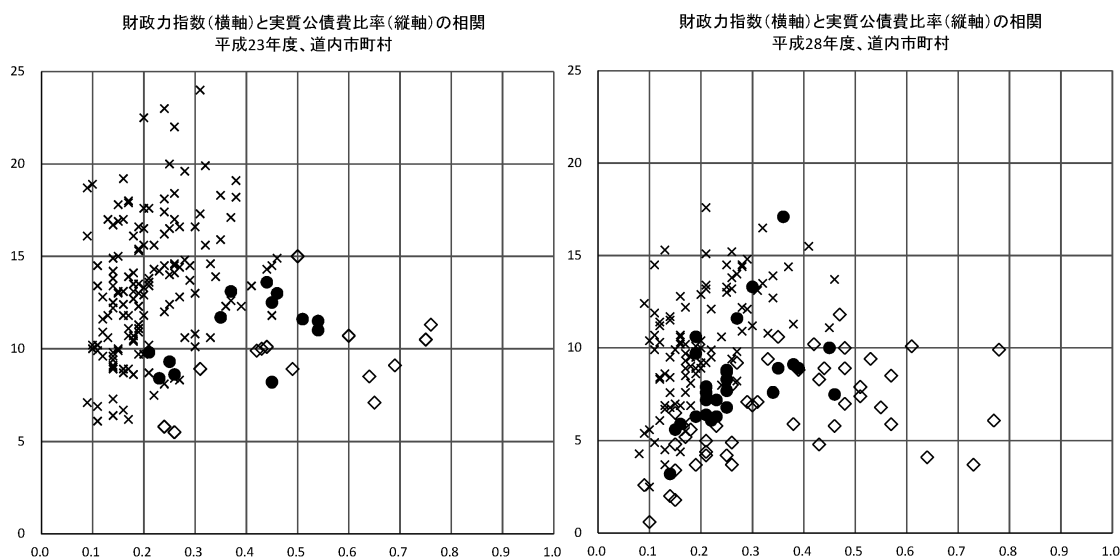


図4 公債費負担の健全性

## 北海道市町村と中札内村の経済と財政

で4.5は、人口3.2万人程度を示しているが、それを超えると標準財政規模に対する割合でみたふるさと納税の寄附額は低い水準に止まっている。また、人口規模が小さくてもふるさと納税の寄附額が小さい自治体も多く、小規模町村でふるさと納税の寄附額の大きな団体が散在しているとはいえるが、人口との相関は基本的でない。

一方、右図で、ふるさと納税と財政調整基金との相関を示している。総務省が基金について行った調査（「地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析」、平成29年11月）によると、ふるさと納税を財源とする基金の積立についても言及しており、「平成28年度末においてふるさと納税を財源に基金に積み立てられ

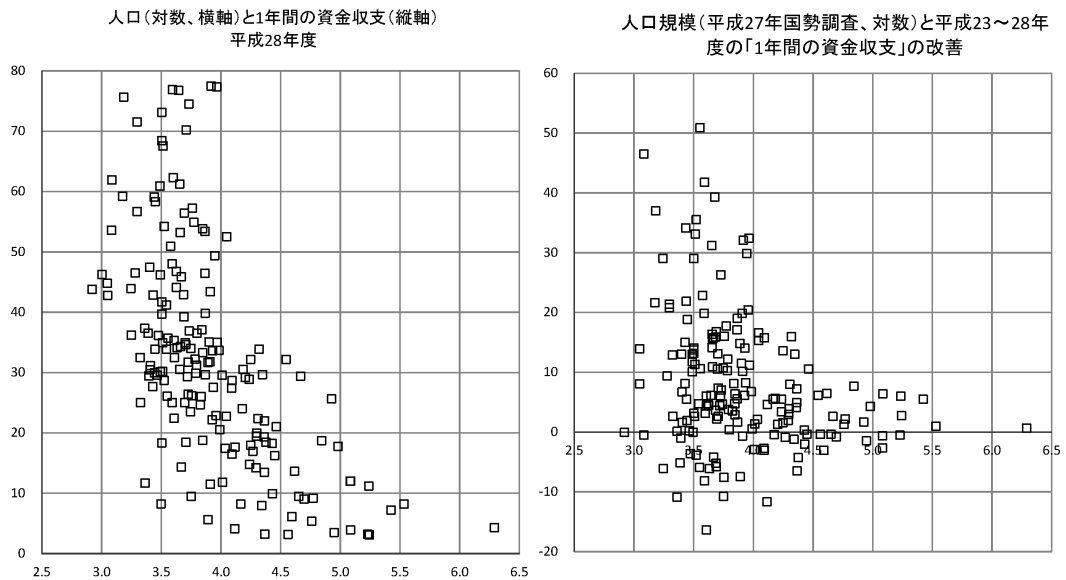


図5 1年間の資金収支の健全性とその変化

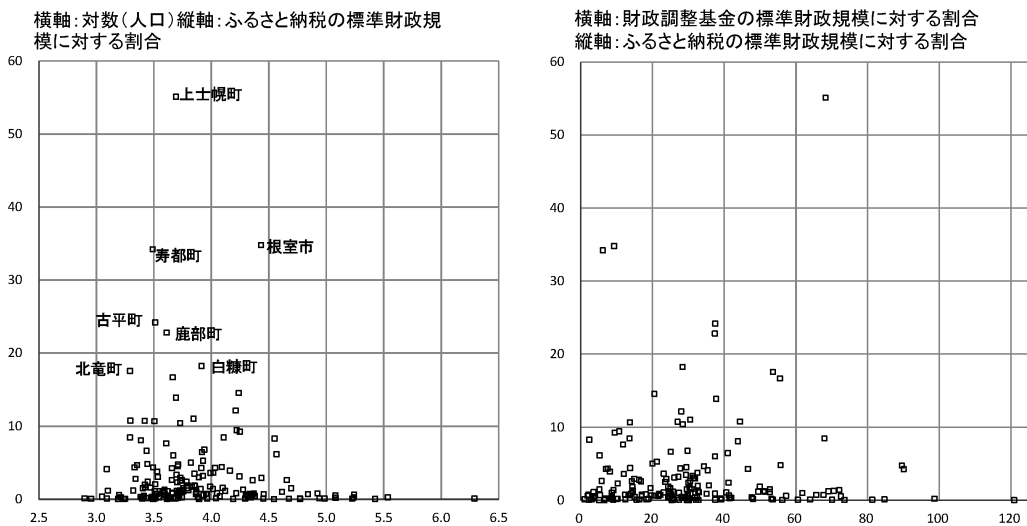


図6 市町村別ふるさと納税の状況

ていた額は、把握できたもので1,987億円（1,207団体）であった」「ふるさと納税については、受け入れた年度に活用した残額を基金に積み立てた上で、翌年度又は翌年度以降に取り崩して活用するのが、一般的な運用である」としている。その場合、ふるさと納税による積立金は、基本的に特定目的基金による場合が大きいと考えられるので、財政調整基金の増減に結びつかないことは十分にあり得る。右図では、ふるさと納税の寄附額と、財政調整基金の相関は、むしろ逆相関であるとさえいえる。

そのほか、図としては示さないが、ふるさと納税の寄附金の額が財政逼迫度に応じているかどうかをみるために実質公債費比率との相関を調べても明確な相関関係は確認できなかった。財政力指数との相関はややあるようにみえるが、それもふるさと納税の寄附額が大きな団体は相対的に財政力指数が低い傾向はあるものの、逆は真ならずであって、財政力指数が低くても寄附額の実績がほとんどない団体は少なくない。

以上のように、ふるさと納税は、人口の少ない、あるいは財政力の弱い団体の一部で、特産品に恵まれているなどの条件があれば財源獲得手段として機能しているが、そのような条件が整っていない団体では実績は振るわない。また、都市部の財政力が強い、あるいは人口が大きな団体では、財源調達手段としては、実績があがっていない。現状では、ふるさと納税は、小規模団体を中心に、そのなかでも一部の団体のみにメリットを与える制度といわざるを得ない。

## 5. 中札内村の財政と経済

旧著で触れたように、中札内村は、帯広市との

合併協議はしたものの、住民投票で合併反対が多かったこともあって、平成の合併は見送るかたちとなった。非合併団体は、合併団体に比べて財政面では不利であるが、それでも健全な財政運営を保ってきている。

図4は、公債費・準公債費と留保財源を比較したもののだが、財政力指数が0.3程度であるのに対して、平成23年度で実質公債費比率は8.9%と十分低く、28年度ではさらに4.9%まで下がっていたので、どちらの年度でも留保財源は公債費・準公債費を上回っており、健全な状態にある。

また、財政調整基金の標準財政規模に対する割合は、平成28年度で57.2%であり、全道市町村中の20番目である。もっとも、平成23年度から28年度の改善ポイントは3ポイント程度であり、23年度の段階ですでに高い状態にあって、急激に基金を造成したわけではない。

このようなことから、中札内村は、平成23年度の時点ですでに良好であり、28年度でもそれを持続させている。むしろ、平成23年度から28年度の間で、実質公債費比率が低下するなかで、基金がそれほど増えていないということは、デフレ体質に陥ることなく、事業の積極的な執行を行ったということでもある。なお、ふるさと納税の寄附額の標準財政規模に対する比率はわずかに0.6%であり、寄附受入額はきわめて小さい。

表1は、中札内村の主な財政指標を示したものである。財政力指数こそ低下傾向にあるが、経常収支比率も実質公債費比率も低く、将来負担比率はマイナスを示している。全期間を通じて、良好な財政状況を維持しているといえる。

中札内村は、昭和50年代に財政悪化の時期を迎えている。そのため、健全な財政運営に努め

表1 中札内村の財政指標

	財政力指数	経常収支比率	実質公債費比率	将来負担比率	債務償還可能年数
平成23年度	0.31	72.9	8.9	-	2.9
24	0.30	69.3	6.9	-	2.4
25	0.26	67.9	5.1	-	2.1
26	0.25	72.7	5.1	-	2.5
27	0.25	72.8	5.0	-	2.4
28	0.26	74.1	4.9	-	2.7

る気風が定着していた。他の団体が実質公債費比率を引き上げるような起債をしていくなかにあっても慎重な姿勢を維持してきた。平成の合併を見送ったこともあって、健全財政を維持することに心がけてきたといえる。裏返せば、それほど規模の大きな事業は展開されず、淡々と行政運営がされてきたともいえる。

中札内村の特徴は、図2の説明においても述べたように、人口が減らないことである。十勝地方を代表する農業地域である中札内村では、農家あたりの耕地面積が広く収量が大きいだけではなく、JA 中札内村では冷凍枝豆などでめざましい成果をあげており、農家の世帯収入が他の地域を圧倒する高さを誇っていることもあり、農家では後継者不足の声をほとんど聞かない。むしろ農地を拡大したいという声さえ聞えるほどである。基盤産業である農業がしっかりし、そこで世代交代が順調に進む限り、関連産業も含めて地域の雇用力は保たれ、人口が急減することはない。

冷凍枝豆のほか、鶏肉や卵などで、道内で高いブランド力を誇っていることもあって、道の駅なかさつないは、常に活況を誇っている。旅行サイト「トリップアドバイザー」における「旅好きが選ぶ！道の駅ランキング2017」では全国16位、2018では全国20位に選ばれている（全道ではニセコ町が毎年のように高い評価を受け、2018年のランキングでは2位、3位に千歳市、19位に喜茂別町）。製菓メーカーの六花亭が、「中札内美術村」や「六花の森」を展開することもあって、中札内村は、道内でも知名度が高く、賑わいのある村である。

旧著から10年間を経過したが、その間に、中札内村は、農業と観光が好調であることに支えられ、人口規模を維持してきた。農業の一層の市場開放の動きがあるなかで、現在の農業政策の枠組みが崩れることに対する脅威はあるものの、国内では無類の農業生産性を誇っている。道内を見渡せば、ニセコ町と並んで、これほど力のある地域も数少ない。財政面でも無理がなく、ふるさと納税に頼ることもなく、徒に基金を積み上げるようなデフレの構造にも陥っていない。

あえて課題をあげるとすれば、それは旧著の時

点と変わらない構造ではあるが、農業は農家とJA、観光は六花亭が主導するものであって、村が主導しているわけではないことである。それゆえに、村役場に求心力が働き、そこに村民の力が集約され、住民間の横のつながりの強さを感じることはあまりない。地域づくりにおける役場のリーダーシップと住民力の強化という課題は、依然として、持ち越されている。十勝地方にあるわが国でも有数の美しい村である中札内村であるが、そこに構造的な危機が襲ったときに、この地域としてそれを跳ね返す力を持つためにも、村の求心力を働かせる取組みを続けてほしい。

#### 参考文献

北海道新聞社編『北海道市町村データブック』、北海道新聞社、2007年。

山本栄一「過疎問題の財政経済分析序説」『経済学論究』（関西学院大学）、43巻3号、1989年。

山本栄一「過疎地域活性化と「内発的発展論」」『経済学論究』（関西学院大学）、46巻1号、1992年。